

Камлик Микола Ілліч –
начальник відділу Міжвідомчого НДЦ з
проблем боротьби з організованою
злочинністю при РНБО України, кандидат
економічних наук, доцент

Корупція та службова злочинність – тенденції розвитку

У статті розглянуті проблемні питання тенденцій розвитку корупції та службової злочинності.

Проблема корупції в Україні продовжує залишатися однією з пріоритетних. Це пов'язано з тим, що за останні роки рівень корупції в нашій державі виріс і став однією з гострих проблем сучасності. Вона створює реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільству, конституційному ладу, а саме: підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством, функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, порушує принципи верховенства права і встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, руйнує моральні та суспільні цінності, дискредитує державу на міжнародному рівні.

Згідно з чинним законодавством під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [1].

Корупція у сфері державного управління передбачає експлуатацію публічної влади в приватних інтересах. Потенційно найбільш корумпованою є виконавча влада, яка посідає особливе місце серед гілок державної влади, оскільки забезпечує реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави, практичне застосування всіх важелів її управлінського впливу на важливі процеси суспільного розвитку.

Ураження корупцією владних структур невідворотно призводить до зниження ролі держави, як регулятора економічних та соціальних процесів, стимулює паразитування незначної частини суспільства на проблемах більшості, переводить нормальну систему взаємовідносин між людьми до “тіньової” кримінальної сфери. Особливо небезпечна корупція у правоохоронних органах, судовій системі, оскільки підриває довіру населення у можливість держави захистити права і свободи громадян України.

Корупція – це складне багаторівневе соціально-політичне явище, яке, на жаль, набуло в Україні системного характеру, проявляється по суті в усіх сферах державної діяльності. Цю точку зору в наш час поділяє політичне керівництво країни, провідні науковці, експерти і більшість пересічних громадян.

Аналіз результатів боротьби з корупцією та результатів соціологічного дослідження поширеності корупції в Україні свідчить, що корупція пронизує всі рівні влади. Для суспільства важливими є питання: наскільки корупція вразила економіку країни. На розширеному засіданні Кабінету Міністрів, яке відбулося 22 жовтня 2006 року, Прем'єр-міністр України висловив думку, що “незважаючи на гасла боротьби з корупцією за попередні 2 роки її рівень лише збільшився”. Він оцінив втрати бюджету лише в минулому році від корупційних дій на рівні дев'яти

мільярдів гривень. “Ці проблеми мають системний характер і корупціонер фактично з’їдає 9 мільярдів щороку”, – наголосив Прем’єр. Він заявив, що під час перевірки Контрольно-ревізійним управлінням виявлено суттєві порушення з боку деяких розпорядників бюджетних коштів, які продовжують працювати за практикою незаконного і нецільового використання грошей. “Це і нецільове використання коштів під час виконання державних програм, і завищення вартості робіт та послуг, і безплатне надання в користування матеріальних ресурсів, і заниження й незаконне передавання державного майна бізнес-структурам”, – перелічив Прем’єр-міністр, наголосивши, що лише в Харківській області внаслідок таких дій втрати бюджету становили понад 120 млн. гривень, у Херсонській – більш як 10 млн. гривень [2].

За даними соціологічного дослідження Інституту Геллапа (США), результати якого оприлюднені на початку грудня 2006 року, Україна увійшла в десятку найбільш корумпованих країн світу.

За оцінкою міжнародної організації Transparency International Індекс сприйняття корупції в Україні становив у 2002 році – 2,4, у 2003 – 2,3, у 2004 – 2,2, у 2005 – 2,6. У 2006 році Україна посідала 99-е місце в рейтингу світової корупції з рейтинговою оцінкою – 2,8 [3].

Показовими в плані характеристики впливу корупції на економіку країни являються результати дослідження ділового клімату в Україні, яке було проведене Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій в середині 2006 року. Воно охопило 300 промислових підприємств з чотирьох регіонів (Київський, Львівський, Харківський та Одеський). Біля 2/3 підприємств працює в обласних центрах, 1/3 представляють інші населені пункти. Вибірка складалась з державних (15,6 %), приватизованих (75,9 %) та новостворених приватних (8,5 %) підприємств. 23,0 % припадає на малі підприємства, 58,0 % – на середні й 19,0 % – великі [4].

Спираючись на результати опитувань керівників промислових підприємств, дослідники намагались оцінити зміни в рівні корупції, аналізуючи її як явище по чотирьох показниках:

- абсолютний рівень корупції;
- непередбачуваність та нестабільність неофіційних платежів;
- невизначеність наслідків корупційних дій;
- неформальні зв’язки (неявна корупція).

Оцінюючи абсолютний рівень корупції, респонденти відповідали на питання, чи є сплата неофіційних платежів для вирішення проблемних ситуацій розповсюдженим явищем? Результати вражають: число респондентів, які засвідчили, що неофіційні платежі – це розповсюджений спосіб вирішення питань з держслужбовцями, з 76,8 % у 2004 році знизилось до 34 % в 2005 р., а в 2006 р. знову зросло до 55,1 %. Зростання зафіксоване, в основному, для малих та середніх підприємств.

Більш того, у 2006 р. розміри неофіційних платежів стали більш стабільними в порівнянні з 2005 р.

Щодо неформальних зв’язків (або прихованої корупції), то в 2006 р. вони залишаються такими ж важливими, як і в 2005 р. 72 % опитаних менеджерів вважають наявність неформальних зв’язків з представниками державної влади важливим фактором успіху. В абсолютному вимірі важливість неформальних зв’язків більш значуща для великих та середніх підприємств (80,0 та 70,6 %), чим для малих (68,2 %).

Ступінь важливості варіюється в залежності від державного органу. Серед найважливіших суб’єктів неформальних зв’язків найчастіше називають Державну податкову адміністрацію.

Таблиця 1

Важливість неформальних зв'язків з посадовими особами для успіху економічної діяльності, %

Державний орган	1999	2003	2004	2005	2006	2006 до 2005
ДПА	50,8	52,4	74,5	59,1	64,1	+ 5,0
МВС	36,8	39,6	66,2	52,9	52,9	0,0
Міська (районна) влада	43,4	45,3	57,9	56,9	59,4	+ 2,5
Обласна влада	41	42,1	34,4	58,5	46,1	- 12,4
Центральна влада	31,1	33,6	28,6	44	51,9	+ 7,9
Всього	50	50	78,9	73,2	72	- 1,2

Ступінь важливості неформальних зв'язків з представниками державної влади, як фактор успіху економічної діяльності, залежить від величини підприємства. Чим воно крупніше, тим неформальні зв'язки важливіші.

Для малих та середніх підприємств найважливішими друзями є ДПА та міська (районна) влада (відповідно 61,4 та 60,4 %; 61,9 та 57,3 % в 2006 р.). Для великих підприємств цей список очолюють ДПА та центральна влада (71,4 та 68,6 % в 2006 р.).

Таким чином, корупція за своїм негативним впливом на розвиток ділового середовища, на думку респондентів, займає третє місце після таких факторів як непередбачуваність законодавства та недотримання прав власності.

За даними офіційної статистики МВС України протягом 2006 року вчинено 16,4 тис. злочинів у сфері службової діяльності, з яких – 3,0 тис. фактів хабарництва, що майже на 19 % менше, у порівнянні з 2005 роком [5].

Таблиця 2

Корупційні діяння кримінального характеру

Види злочинів		Зареєстровано злочинів за період				
		Роки				
		2003	2004	2005	2006	у середньому за рік
Злочини проти власності, тис.		14,4	16,2	17,5	16,9	16,3
З них	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, тис.	7,3	7,4	7,4	7,4	7,4
	у тому числі: у великих та в особливо великих розмірах, тис.	2,8	2,5	2,0	1,0	2,1
Злочини у сфері службової діяльності, тис.		18,1	16,6	17,9	16,4	17,3
З них	зловживання владою або службовим становищем, тис.	6,8	6,0	5,8	4,6	5,8
	перевищення влади або службових повноважень, тис.	1,4	1,3	1,5	1,2	1,4
	хабарництво, тис.	3,0	3,1	3,7	3,0	3,2
	службове підроблення, тис.	5,0	4,7	5,4	6,3	5,4

На високому рівні залишається кількість викритих злочинів проти власності у цілому, у середньому за рік цей показник становить 16,3 тис. злочинів.

Зниження кількості викритих злочинів, зловживання владою або службовим становищем (у середньому на 21 %) за останні чотири роки можна пояснити недостатньою чисельністю висококваліфікованих оперативних співробітників і відсутністю професійного ядра служби, передусім, у системі органів внутрішніх справ, оскільки виявлення злочинів такого виду потребує високого рівня знань та практичного досвіду.

Спостерігається тенденція до зниження показників кількості викритих осіб, які вчинили злочини проти власності, у тому числі вчинених у великих та особливо великих розмірах. Так, у 2006 році викрито таких осіб, відповідно, 6,0 та 0,6 тис. осіб, що становить 82 % та 43 % від аналогічних показників 2003 року. А також зниження показників викритих осіб, які вчинили злочини у службовій діяльності (6,2 тис. осіб у 2006 році проти 7,5 тис. осіб у 2003 році — зниження на 17 %) [6].

Таблиця 3

Кількість осіб, які вчинили злочини корупційного характеру

Види злочинів		Виявлено осіб, які вчинили злочини				
		Р о к и				
		2003	2004	2005	2006	у середньому за рік
Злочини проти власності, тис.		7,3	7,0	6,5	6,0	6,7
3 них	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, тис.	4,4	4,2	3,8	3,8	4,0
	у великих та особливо великих розмірах, тис.	1401	1210	805	583	1000
Злочини у сфері службової діяльності, тис.		7,5	6,9	6,4	6,2	6,7
3 них	зловживання владою або службовим становищем, тис.	3,0	2,5	2,0	1,7	2,3
	перевищення влади або службових повноважень, тис.	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6
	хабарництво, тис.	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2
	службове підроблення, тис.	1,2	1,2	1,4	1,8	1,4

У середньому за рік виявляється 2,3 тис. осіб, які вчинили злочини у службовій діяльності шляхом зловживання владою або службовим становищем, 1,2 тис. осіб – хабарництво та 1,4 тис. осіб, що вчинили службове підроблення. Враховуючи наведені дані про результати боротьби з кримінальними злочинами корупційного характеру, а також рівень їх латентності, можна стверджувати про певні масштаби корупції, якою вражена економіка. Як свідчать дані таблиці 4, у структурі викритих осіб (за службовим становищем), які вчинили злочини корупційного характеру у сфері власності, найбільшу питому вагу, у середньому, складають матеріально-відповідальні особи (8,0 %) та керівники підприємств (5,5 %).

Таблиця 4

Кількість осіб (за службовим становищем), які вчинили злочини корупційного характеру у сфері власності

Особи (за службовим становищем)	Р о к и				
	2003	2004	2005	2006	у середньому за рік
Всього осіб, які вчинили злочини, тис. у тому числі:	7,3	7,0	6,6	6,0	6,7

Усього осіб, вироки (постанови) щодо яких вступили в законну силу		515	239	481	249	599	315	643	295	
З ни х	засуджено	380	154	407	177	388	205	471	215	
	виправдано	1	–	2	–	6	–	5	–	
	заходи медичного характеру	3	1	2	–	1	–	2	–	
	закрито	131	84	70	72	204	110	165	80	
	у том у чис лі	за відсутніс тю злочину	–	–	1	–	1	–	2	–
		за каяттям	–	16	1	29	1	22	–	28
		у зв'язку зі змiнами обставин	15	6	13	18	37	16	57	14
		на поруки	29	9	30	14	37	21	62	21
		за амністію	81	45	19	10	125	45	32	611
		за інших обставин	6	8	6	1	3	6	12	6

У 2006 році збільшилася кількість засуджених осіб, винних у одержанні хабара (73,3 % від загальної кількості вироків (постанов), що набрали у 2006 році законної сили, проти 64,8 % вироків – у 2005 році). Питома вага засуджених осіб, винних у даванні хабара від загальної кількості вироків (постанова), що набрали у 2006 році законної сили, становила 72,9 %, а у 2005 році – лише 65,1 %.

Проведений аналіз кримінальних справ про злочини про хабарництво свідчить, що у переважній більшості випадків хабар отримували за надання послуг:

– в отриманні переваги на тендерах щодо здійснення закупівель за бюджетні кошти, виділення бюджетних коштів для проведення ремонтних робіт та реконструкції, виконання певних послуг – близько 20 %;

– у сфері орендних відносин, земельних відносин, купівлі-продажу нерухомості – близько 20 %;

– при виконанні дозвільних і регуляторних функцій у сфері підприємництва та банківської діяльності – близько 25 %;

– в системі освіти та охорони здоров'я – близько 20 %;

– при виконанні контрольних функцій за неприйняття рішень по виявлених порушеннях – близько 15 %.

Створення реальних механізмів попередження та протидії корупції в Україні, зумовило необхідність прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та боротьбу з корупційними діяннями не кримінального характеру.

Важливим кроком у боротьбі з корупцією став прийнятий 5 жовтня 1995 року Закон України “Про боротьбу з корупцією”. Основною метою даного Закону є

попередження корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, якщо вони не мають складу злочину, та встановлення за них адміністративної відповідальності.

Закон уперше визначив поняття корупції і корупційних діянь, заклав основу для створення нормативної бази з питань подальшої боротьби з корупцією.

Проте, як свідчить майже дванадцятирічна практика, даний Закон не відповідає вимогам сьогодення і змінити ситуацію на краще в країні не вдалося. Більше того, масштаби корупції не зменшуються, її дії поширилися фактично на весь державний апарат, що підтверджується наведеними статистичними даними.

Аналіз результатів діяльності правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією, вказує на загальну тенденцію зниження кількості виявлених корупційних правопорушень як адміністративних, так і кримінального характеру [7].

Так, у 2006 році загальна кількість направлених правоохоронними органами до суду протоколів про корупційні правопорушення, у порівнянні з попереднім роком, зменшилася з 6111 протоколів до 5862, або на 4,1 %.

Загальні збитки, заподіяні адміністративними порушеннями корупційного характеру, у 2006 році склали 1232 тис. гривень (у 2,2 рази менше, ніж у 2005 році). З них у 2006 році відшкодовано лише 277,9 тис. гривень, що складає 22,6 % (у 2005 році – 56,9 %).

Таблиця 7

Динаміка протидії корупційним проявам за 2003 – 6 міс. 2007 рр.

Показники	Роки				У середньому за рік
	2003	2004	2005	2006	
Направлено до суду адмін. матеріалів про корупційні дії	4918	4411	6111	5862	5325
Кількість протоколів про адмін. правопорушення	4318	3951	5260	4155	4421
- державних службовців	1644	1574	2107	2222	1887
з них: 5–7 категорії	1562	1459	1596	1545	1540
- службових осіб місцевого самоврядування	1039	1051	1095	1029	1053
- депутатів усіх рівнів	61	52	38	83	59
- військових посадових осіб	396	347	428	411	395
- працівників ОВС	88	180	271	377	180
- працівників ДПА	199	182	209	321	228
- про закриття справ	1237	887	1284	1011	1104

Підрозділами Міністерства внутрішніх справ України у 2006 році складено та направлено до суду 2092 протоколи (на 17,0 % менше ніж у 2005 році); Службою безпеки України – 1773 протоколи (на 5,4 % менше); органами прокуратури – 1365 (на 8,9 % менше); податковою міліцією ДПА України – 352 протоколи (на 76,9 % менше); органами військової прокуратури – 320 протоколів (на 3,9 % менше). Також, треба відмітити зниження якості підготовки адмінматеріалів про корупційні правопорушення. Так, лише за 71,0 % від направлених до суду матеріалів, осіб, винних у корупційних діяннях було притягнуто до адміністративної відповідальності (оштрафовано). У 2005 році цей показник становив 86,1 % (із 6111 протоколів, направлених до суду, по 5260 судами прийнято рішення про притягнення до адміністративної відповідальності).

Однією з причин недотримання вимог Законів України “Про державну службу” та “Про службу в органах місцевого самоврядування” щодо усунення правопорушників від державної служби чи виконання функцій держави є також те, що суди не завжди дотримуються вимог частини 6 статті 12 Закону України “Про боротьбу з корупцією” щодо направлення у триденний строк до відповідного державного чи виборного органу постанови про накладення адміністративного стягнення.

Низький професіональний рівень працівників правоохоронних органів призводить до того, що адміністративні справи про корупційні правопорушення часто порушуються без достатніх підстав, факти правопорушення не підкріплюються достатніми доказами, у справах відсутні необхідні пояснення свідків, а то й самого порушника. У більшості справ неповно, або нечітко вказуються місце, час, суть та обставини корупційного діяння, а також дані про особу, яка притягується до відповідальності. Протоколи складаються на осіб, що не є суб’єктами корупційних діянь, або складаються співробітниками, які не мають на це повноважень, як це передбачено ст.ст. 4 та 12 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

Значна кількість справ закривається у зв’язку з перебігом строків давності притягнення до адміністративної відповідальності. Причиною цього є невиправдане зволікання зі збором матеріалів, несвоєчасне направлення матеріалів.

Із-за відсутності належної взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та правоохоронними органами, наявності недоліків у інформуванні судами державних органів, поданням недостовірної звітності окремими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування тощо мають місце суттєві розбіжності у статистичній звітності.

Серед осіб, притягнених у 2006 році до адміністративної відповідальності найбільше державних службовців (2222 особи або 53,5 % від загальної кількості) та службових осіб місцевого самоврядування (1029 особи або 24,8 %). Проте, необхідно зазначити, що основні показники боротьби з адміністративними порушеннями корупційного характеру досягаються за рахунок виявлення дріб’язкових порушень антикорупційного законодавства. Не складено жодного протоколу відносно народних депутатів України, депутатів АР Крим і обласних рад, працівників прокуратури та суддів. Лише 6 державних службовців 1–2 категорії притягнуто у 2006 році до адміністративної відповідальності за корупційні дії (у 2005 році – 5 осіб).

Ліва частка державних службовців – 1545 або майже 70 % відносно яких складені адмінпротоколи про вчинення корупційні діяння – посадовці 5-7 категорій.

Серйозною перешкодою на шляху усунення причин і умов, які сприяють вчиненню корупційних діянь, є прогалини у чинному законодавстві щодо усунення винних осіб від державної служби чи виконання функцій держави. Більшість притягнутих до відповідальності осіб за корупційні діяння продовжують працювати на державній службі та виконувати функції держави. Правова неврегульованість цього питання призводить до повторного вчинення корупційних дій. Кодексом законів про працю України не передбачено припинення трудового договору за ініціативи власника або уповноваженого ним органу за вчинення корупційних діянь.

За звітний період правоохоронними органами України у середньому щорічно до суду направляється 5,3 тис. адміністративних матеріалів про корупційні діяння, пов’язаних з порушеннями Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Їх кількість коливається від 4,4 тис. адміністративних протоколів про такі правопорушення у 2004 році до 6,1 тис. – у 2005 році.

У 2006 році, порівняно з попереднім роком, на 4 % зменшилася кількість направлених правоохоронними органами до суду протоколів про корупційні

правопорушення, яка дорівнювала 5,9 тис. адмінпротоколів. У середньому, щорічно по 4,4 тис. адмінпротоколам судами приймається рішення про притягнення до адміністративної відповідальності, що складає 83 % від загальної кількості протоколів, направлених до суду.

Наведений аналіз діяльності правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією свідчить про загальну тенденцію зниження кількості виявлених правопорушень як адміністративного, так і кримінального характеру. Для України проблема протидії корупції, у тому числі у галузі державного управління, залишається найактуальнішою. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція в нашій державі уразила всі життєво важливі сфери суспільства та перетворилася на функціонально важливий спосіб їх існування, “норму життєдіяльності”. Для прикладу, більшість опитаних у ході названого раніше соціологічного дослідження підприємців визнають корупцію проблемою ділового середовища в Україні, однак лише 4,5 % з них вважають корупцію фактором, який заважає зростанню їх бізнесу. Корупція в нашій країні, на жаль, стала звичайним механізмом ведення бізнесу. І це найбільш показовий та тривожний факт.

Серед основних причин, які сприяють існуванню та поширенню корупції можна назвати такі:

Брак політичної волі, направленої на подолання корупції, і, як результат, неефективність будь-яких політичних ініціатив, спрямованих на протидію цьому явищу. Боротьба за добросовісність влади скоріше імітується, ніж реально проводиться. Безсистемні та хаотичні “кампанії” скоріше шкодять справі, і, здебільшого, є політичними спекуляціями на тему “боротьба з корупцією”. Організовані владою, заходи протидії корупції ведуться здебільшого адміністративно-бюрократичними методами при відсутності належного професіоналізму при виконанні вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Цілі та завдання цих заходів задаються постановами, розпорядженнями, державними програмами, що готуються або безпосередніми їх майбутніми виконавцями, або представляють собою суму пропозицій міністерств, відомств, висловлених з точки зору відомчих інтересів. Залишається сподіватися, що нині боротьба з корупцією виходить з формальних меж.

Незадовільний стан зрілості демократичних інститутів у державі та недоліки в реформуванні основних сфер суспільного життя (адміністративних процедур, судової, податкової та правоохоронної систем, регуляторної діяльності держави, вирішення соціальних проблем) [8].

Значне розшарування населення за об'ємом доходів, унаслідок чого на тлі збільшення кількості заможних людей значна частка державних службовців не має навіть помірного достатку, що об'єктивно породжує сприятливі умови для корупційних проявів.

Недоліки вітчизняного антикорупційного законодавства. Нормативно-правова база з протидії корупції налічує велику низку законів України, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів як базових для усіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними державними органами влади та управління, в ряді випадків – без наукового обґрунтування, через що і виникали колізії, протиріччя та невідповідність один одному.

Крім того, в Україні немає стабільного і збалансованого законодавства, яке б регламентувало економічну діяльність і підтримку вітчизняного виробника, і, як наслідок цього, правова незахищеність підприємців від різного роду зловживань з боку чиновників державного апарату на всіх його рівнях. Адже загальновідомим є

факт, що рівень корупції в країні є одним із визначальних показників рівня економічної свободи.

У зв'язку з підписанням Україною Конвенцій Ради Європи та Організації Об'єднаних Націй у сфері протидії корупції постає необхідність суттєвого удосконалення антикорупційного законодавства, введення до національного законодавства інституту корпоративної відповідальності, зокрема, відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення – пропозицію або давання хабара, підкуп посадових осіб, комерційний підкуп тощо. Потребує визначення у Кримінальному кодексі України поняття “корупція”, “корупційний злочин”. Необхідно розширити коло суб'єктів корупційних діянь та державних органів, що здійснюють боротьбу з цим злом, більш ширше застосовувати інститут конфіскації до правопорушень корупційного характеру.

Недостатній рівень професіоналізму співробітників правоохоронних та інших державних органів при проведенні заходів по протидії корупції, а також високий рівень корумпованості цих органів.

Крім того, на ефективність боротьби з корупцією негативно позначається і те, що суди не завжди дотримуються вимог Закону України “Про боротьбу з корупцією” щодо направлення у визначений строк до відповідного органу постанов про накладення адміністративного стягнення. В результаті органи виконавчої влади не завжди мають можливість своєчасно вживати відповідних заходів впливу, в тому числі з метою недопущення вчинення повторного правопорушення.

Окремо слід виділити недоліки в організації взаємодії правоохоронних органів у протидії корупційним проявам у сфері державного управління. Аналіз діяльності правоохоронних органів свідчить, що досягнуті ними результати жодним чином не відображають реальні масштаби та тенденції розвитку корупційних явищ в Україні.

У цьому зв'язку актуальним стає питання координації діяльності великої кількості відомств, тобто коли неминуче потрібно упорядкування, взаємодія, погодженість їхніх спільних зусиль.

Серйозною проблемою, пов'язаною з протидією корупції в Україні, залишається корупція у правоохоронних та контролюючих органах.

Причини організаційно-управлінського характеру полягають у недосконалій системі організації влади та неефективному державному управлінні при наявності гіпертрофованих повноважень бюрократичного апарату та відсутності чіткої регламентації діяльності посадових осіб. Державне управління характеризується відсутністю “прозорості” та підзвітності, необхідних при прийнятті рішень урядовими структурами та їх співробітниками, чіткого механізму дієвого контролю за їх діяльністю, недосконалістю адміністративних процедур.

Суттєвого удосконалення вимагає діяльність Голодержслужби України щодо відслідковування рівня корумпованості органів державного управління та суттєвого підвищення ефективності антикорупційних заходів контролю за дотриманням міністерствами та відомствами вимог антикорупційного законодавства, постанов Кабінету Міністрів України, власних нормативно-правових документів, що регулюють питання створення кадрового резерву, дотримання порядку висунення на посади, проходження державної служби, створення банку даних про державних службовців, які вчинили корупційні діяння тощо [9].

Одною з причин, що сприяють поширенню корупції, залишається слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації сковані ланцюгами фактичної залежності від власників, владних структур, політичної та партійної цензури і уникають об'єктивного висвітлення проблем корупції. Відсутні соціальні, політичні традиції публічного викриття корупціонерів.

Громадянські ініціативи або взагалі відсутні, або обмежені зневірою та суспільною апатією більшості населення. Неурядові організації, які декларують

свою антикорупційну спрямованість (на сьогодні в Україні їх діє близько 200), реальних важелів впливу на криміногенну ситуацію фактично не мають. У більшості своїй вони ослаблені, залежні від закордонних “донорів”, або взагалі досить часто створені під патронатом владних структур, у кращому випадку як складові певних PR-технологій.

До цього часу немає спільного нормативного документу, який встановлював би чіткий порядок і механізм взаємодії між підрозділами, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, та іншими правоохоронними і контролюючими органами, особливо у сфері економіки. Через велику кількість матеріалів про виявлені правопорушення, що надсилаються до спеціальних підрозділів МВС і СБУ, в подальшому вони не знаходять підтвердження про вчинення їх організованими групами.

На стан діяльності правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією, і, в першу чергу, спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, негативно впливає відсутність належних організаційних засад та механізмів виконання відповідними державними органами виконавчої влади і управління вимог ст.ст. 16–18 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” [10].

Необхідно прискорити прийняття єдиної національної Антикорупційної стратегії. На сьогодні існують два проекти, розроблені Міністерством юстиції України та Комітетом Верховної Ради України по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Наявність у державі двох конкуруючих проектів стратегій можна оцінити як негативну тенденцію, що стримує процес прийняття єдиного загальнонаціонального документу. Оскільки заходи з протидії корупції мають здійснюватись здебільшого органами виконавчої гілки влади, така стратегія, за логікою, має виходити від уряду.

Зниження рівня та масштабів корупції в Україні, її нейтралізація потребує прийняття низки профілактичних заходів як загальнодержавного та відомчого характеру, так і громадського, у тому числі на рівні особистості.

Зокрема, потребує суттєвого реформування національне антикорупційне законодавство у рамках Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією.

Оскільки існуюча система протидії корупції в Україні не спрацьовує, вважаємо за доцільне створити єдиний загальнодержавний антикорупційний центр – єдиний державний орган, що буде відповідати за комплексне вирішення завдань протидії корупції в нашій державі. Цей орган повинен бути максимально незалежним, не підпорядкованим виконавчій владі й відповідальним лише перед Президентом України і Верховною Радою України. Його функції повинні включати: переслідування (в тому числі кримінальне) по корупційних справах; попередження корупції (такий орган повинен здійснювати моніторинг із врахуванням громадської думки і мати достатньо повноважень для здійснення превентивних заходів з метою виявлення корупційних ризиків у законах, управлінських процедурах та конкретних ситуаціях, скорочення можливостей для прийняття довільних рішень державними службовцями, поліпшення “прозорості” процедур прийняття рішень, забезпечення доступу до інформації та участі громадян у діяльності державних органів); просвітницька діяльність (основна мета цієї діяльності – переконати громадян, у тому числі політиків, що корупція – це загроза).

Необхідно вжити всіх заходів для здобуття Україною лідерських позицій у реалізації Стамбульського плану дій. Новацією цього плану є система взаємного моніторингу, і Україна, як і всі інші учасники плану дій, має право брати участь у моніторингових заходах, виступати з конструктивною думкою щодо антикорупційних заходів інших держав, законодавства, поглядів на цю проблему.

Важливою складовою антикорупційних заходів є зниження рівня “тінізації” економіки, зокрема шляхом здійснення комплексу заходів за такими напрямками:

- удосконалення управління державними корпоративними правами та ринкових механізмів управління у сфері економіки;
- реформування податкової системи;
- удосконалення грошово-кредитної та банківської систем;
- посилення контролю у бюджетній сфері;
- удосконалення системи контролю у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- удосконалення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

З метою мінімізації рівня корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування доцільно забезпечити більш чітку організацію діяльності апарату органів виконавчої влади шляхом [11]:

- оптимізації чисельності державного апарату;
- приведення структури державної служби у відповідність з міжнародними стандартами;
- затвердження типових регламентів роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади;
- перегляду існуючих адміністративних процедур на предмет мінімізації безпосереднього спілкування посадових осіб із споживачами державних послуг;
- створення реєстру адміністративних процедур з підвищеним корупційним ризиком;
- передачі частини управлінських функцій органів державної влади юридичним та приватним особам (однак разом з делегуванням певних функцій необхідно делегувати новим виконавцям також і відповідальність за виконання цих функцій, а також прирівняти їх до державних службовців, щоб правоохоронні органи отримали можливість контролювати їх діяльність).

Потребує удосконалення порядок проходження державної служби стосовно:

- запровадження правового інституту ротації кадрів державних службовців та визначення механізму її проведення на відповідних посадах;
- удосконалення правового механізму проведення атестації державних службовців на підставі чітко визначених для кожного міністерства та відомства критеріїв;
- встановлення обов’язку державного службовця щодо звільнення з посади в разі обрання його до виборчого органу державної влади;
- розробки та прийняття у відповідності з міжнародно-правовими стандартами Кодексу поведінки державних службовців, у якому повинні бути чітко виписаними процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, система внутрішніх розслідувань тощо.

Ширше застосовувати засоби стимулювання чиновників до чесної роботи. Як свідчить зарубіжний досвід, саме цей процес значною мірою, визначає ефективність боротьби з корупцією. Стимулювання добросовісної служби повинно стати складовою державної політики, яка може включати:

- державні гарантії прав державних службовців та відмежування політичного керівництва від службової діяльності;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- покращення матеріально-технічного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, яке на сьогодні таке незначне, що вони вимушені просити сприяння різних спонсорів та позабюджетних фондів;
- організацію професійних конкурсів;
- встановлення державних нагород за добросовісну державну службу тощо.

Потребують законодавчого чіткого регламентування міри спеціальних обмежень та професійних заборон по відношенню до державних службовців, мета яких – обмежити можливість використання посадового статусу в особистих цілях.

Удосконалити статистичний моніторинг та звітність щодо корупції і пов'язаних з нею правопорушень у всіх сферах державної служби та органах виконавчої влади, запровадити в країні проведення єдиного антикорупційного моніторингу. До його проведення доцільно залучити Міністерство юстиції України, Головдержслужбу України, правоохоронні органи, провідних експертів та науковців, громадські організації тощо. Цей комплексний моніторинг повинен включати такі елементи:

- моніторинг законів та нормативно-правових актів органів виконавчої влади на предмет виявлення корупційних ризиків;
- моніторинг та кримінологічна експертиза публічної практики та адміністративних процедур з метою виявлення “поганих правил гри”;
- моніторинг стану корумпованості органів виконавчої влади та місцевого самоврядування через споживачів їх послуг. Ця практика давно існує в зарубіжних країнах. В Україні Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади. У майбутньому аналогічний порядок планується запровадити в органах місцевого самоврядування. Головдержслужбі України доцільним буде передбачити включення до цієї системи моніторингу низки показників, які дадуть змогу відслідковувати рівень корупції в органах виконавчої влади;
- моніторинг громадської думки щодо стану корупції в Україні загалом, так і в управлінській сфері.

З метою активізації діяльності громадських об'єднань та засобів масової інформації у протидії корупції на законодавчому рівні необхідно закріпити:

- право громадських організацій на здійснення запитів до органів державної влади та отримання в установленому порядку інформації щодо їх діяльності;
- право на проведення громадськими організаціями неофіційної (громадської) антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, рішень, програм;
- правову підтримку журналістських та громадських розслідувань фактів, корупції, а також формування громадських судів;
- право надання громадськими організаціями обґрунтованих висновків і пропозицій антикорупційного спрямування;
- участь громадських організацій у відкритих парламентських слуханнях з питань запобігання та протидії корупції;
- право громадських організацій через суб'єктів права законодавчої ініціативи виступати із законопроектами та ініціативами у сфері запобігання корупції тощо.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про боротьбу з корупцією”// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34.
2. *Постанова* Кабінету Міністрів України “Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів” від 29 листопада 2006 р. № 1673.
3. *Стан* корупції в Україні: Результати загальнонаціонального дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології. – 2007. <www.pase.org.ua>.
4. *Максимов М.* Діловий клімат у 2004–2006 роках: крок вперед і два кроки назад? // Газета “Дзеркало тижня”. – 2006. – 3 лист. – № 41.
5. *Експрес-інформація* МВС України “Про стан боротьби зі злочинністю на території України” за 2003–2006 роки.
6. *Статистичні звіти* ф. 5 “Про виявлені підрозділами прокуратури і ОВС злочини в сфері економічної діяльності на території України” МВС України за 2003–2006 роки.

7. *Статистичний звіт* ф. 1-кор. “Про стан роботи правоохоронних органів по виконанню Закону України “Про боротьбу з корупцією” МВС України за 2003–2006 роки.
8. *Указ* Президента України “Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” від 11 вересня 2006 р. № 742.
9. *Закон* України “Про державну службу в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52.
10. *Закон* України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35.
11. *Закон* України “Про службу в органах місцевого самоврядування” // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33.

The article is devoted to the problems of the tendencies of development of corruption and official crime.

© М.І. Камлик, 2007